



**Krzysztof Drgas**

**Streszczenie rozprawy doktorskiej**

## **Źródła finansowania rozwoju cyfryzacji samorządów w latach 2007–2020 w Wielkopolsce**

**Promotor: prof. dr hab. Wiesława Przybylska-Kapuścińska**

### **Uzasadnienie wyboru tematu**

Tematyka cyfryzacji sektora państwowego jest zagadnieniem bardzo aktualnym, gdyż odzwierciedla działania polskiej polityki wewnętrznej, mające na celu wyrównanie różnic cywilizacyjnych, wywołanych procesem transformacji oraz dążenie do zapewnienia zrównoważonego rozwoju społecznego, opartego na działaniu gospodarki narodowej w warunkach globalnej konkurencji<sup>1</sup>. Przystąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej umożliwiło realizację tych działań w ramach prowadzonej przez Unię od lat polityki spójności<sup>2</sup>, która stanowi podstawę bezpieczeństwa i rozwoju narodów. Procesy globalne w znacznym stopniu modyfikują podstawowe parametry porządku międzynarodowego, a zasadniczą szansą, jaka płynie dla społeczeństw w XXI wieku w związku z postępującą globalizacją, jest dostęp do informacji oraz swoboda przemieszczania się ludzi i kapitału<sup>3</sup>.

Samo pojęcie cyfryzacji zostało zdefiniowane w programie Polska Cyfrowa<sup>4</sup>, wskazano tam 3 podstawowe elementy składające się na cyfryzację. Są to:

- zwiększanie dostępu do szybkiego Internetu,
- rozwój e-usług w sieci,
- rozwój kompetencji obywateli w zakresie korzystania z Internetu oraz tworzenie rozwiązań i projektów, które będą ich do tego zachęcały.

---

<sup>1</sup> E. Stiglitz, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 22-25.

<sup>2</sup> M. Sikora-Gaca, M. Piechowicz, M. Kleinowski, *Zarządzanie Funduszami Europejskimi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2018, s. 17-61.

<sup>3</sup> R. Kuźniar, *Niebezpieczeństwa nowego paradygmatu bezpieczeństwa*, [w:] R. Kuźniar, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian: zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Warszawa 2003, s. 210.

<sup>4</sup> Program Operacyjny Polska Cyfrowa, [online] <https://cppc.gov.pl/po-polska-cyfrowa> (dostęp 27.07.2019 r.).

Podsumowując, cyfryzacja jest to szereg rozwiązań i działań, których celem jest rozszerzenie dostępności Internetu oraz działania mające na celu wdrażanie mechanizmów elektronicznych w administracji publicznej. W Polsce działania takie rozpoczęły się od lat 90. XX wieku w formie licznych inwestycji, wzmacniających potencjał państwa, finansowanych z poszczególnych programów unijnych.

Motywacją do podjęcia tematu była chęć syntetycznej oceny realizowanych działań na linii Polska-Unia Europejska w kontekście zmian w rozwoju administracji publicznej. Jest to temat o tyle ważny, że w chwili obecnej sytuacja UE i wzajemne relacje wspólnoty z krajami członkowskimi różnią się od utrzymującej się przez ostatnie dziesięciolecie. Jest to zatem dobry moment, aby prześledzić prawie dwudziestoletnie członkostwo Polski w strukturach UE, w obliczu dynamicznej transformacji społeczno-polityczno-gospodarczej. Ta analiza została dokonana w kontekście wieloletnich strategii inwestycyjnych, realizowanych na rzecz rozwoju cyfryzacji w Jednostkach Samorządu Terytorialnego (JST), a także aktualnej sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej.

Obecnie wyraźnie widoczne jest w Polsce nienadążanie administracji samorządowej w zakresie wykorzystania rozwiązań IT za sektorem małych i dużych przedsiębiorstw oraz za potrzebami obywateli. Hamuje to rozwój społeczeństwa informacyjnego, a opóźnienia w zakresie rozwoju e-administracji utrudniają integrację kraju z państwami Unii Europejskiej oraz ograniczają możliwości pełnego włączenia się w system zglobalizowanej gospodarki i Jednolitego Rynku Cyfrowego.

Ogromny wzrost znaczenia informacji przekłada się na rosnący popyt na usługi świadczone drogą elektroniczną i tym samym wykorzystanie technologii informacyjnych w gospodarce, administracji publicznej (rządowej i samorządowej), a także w życiu codziennym obywateli. Mimo ogromnych nakładów na rozwój infrastruktury teleinformatycznej, mających na celu rozszerzenie dostępu do szerokopasmowego Internetu, nadal głównym powodem jego braku w gospodarstwach domowych w środowiskach lokalnych jest brak potrzeby korzystania z niego oraz słabe możliwości jego wykorzystania w tzw. „terenie”.

Nasuwa się pytanie, czy niekorzystanie z Internetu, nie jest czasem spowodowane niedostępnością usług, które umożliwiają realizację konkretnych spraw obywatelskich drogą elektroniczną. Jak wskazują badania<sup>5</sup>, przyrost liczby osób korzystających z usług administracji publicznej w ostatnich latach (2015-2020) jest niewielki. W czasach trwającej rewolucji

---

<sup>5</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r.*, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/1/14/1/spoleczenstwo\\_informacyjne\\_w\\_polsce\\_w\\_2020\\_r..pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/1/14/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2020_r..pdf).

cyfrowej, gdzie sieć Internetu daje możliwości zarabiania, kupowania, zarządzania kontem bankowym, itd., piętnastoprocentowy wzrost liczby osób korzystających z usług administracji publicznej przez Internet w ostatnich 6-ciu latach wydaje się wskazywać wręcz na **stagnację procesu rozwoju i udostępniania usług cyfrowych w administracji publicznej**. Zdaniem autora warto było przeanalizować czynniki i działania, które wpływają na rozwój usług cyfrowych w administracji publicznej, a w szczególności samorządowej, która jest „najbliższą” sferą kontaktu dla typowego obywatela.

Istotnym powodem podjęcia tematu były również nieliczne opracowania naukowe dotyczące procesów cyfryzacji, których autorzy koncentrują się głównie na kwestiach dotacji unijnych w ogóle lub cyfryzacji w urzędach; brak jest natomiast opracowań dokonujących kompleksowej analizy tych działań dla całego okresu programowania informatyzacji państwa oraz uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej.

Konsekwencją powyższego jest równocześnie brak przekrojowych analiz dotyczących procesu wprowadzania i rozwijania e-administracji w Jednostkach Samorządu Terytorialnego z uwzględnieniem dwóch perspektyw finansowych (2007-2020).

## **Cele, hipotezy i pytania badawcze rozprawy**

**Problemem badawczym** rozprawy było niedostateczne rozpoznanie aspektów ekonomiczno-finansowych cyfryzacji JST przy wykorzystaniu środków unijnych. Ten ogólny problem przekuty został na poniższe pytania badawcze:

- PB1: W jakim kontekście prawno-ekonomicznym umieścić można pozyskiwanie funduszy unijnych na finansowanie cyfryzacji?
- PB2: Jakie czynniki pobudzają, a jakie ograniczają absorpcję środków unijnych na cyfryzację?
- PB3: W jakiej skali Jednostki Samorządu Terytorialnego finansują cyfryzację ze środków unijnych, na ile wspierają się środkami własnymi?
- PB4: Jakie są perspektywy finansowania dalszych procesów cyfryzacji Jednostek Samorządu Terytorialnego w Polsce ze środków UE w kontekście aktualnych realiów politycznych?
- PB5: Jaki jest sens ekonomiczny cyfryzacji?

**Celem głównym** rozprawy jest ocena rozwoju i dynamiki procesów cyfryzacji w JST województwa wielkopolskiego w latach 2007-2020 wraz z oceną skali finansowania.

Celowi głównemu rozprawy towarzyszą **cele szczegółowe**, przyporządkowane do odpowiedzi na poszczególne pytania badawcze:

- CS\_1a (PB\_1): Charakterystyka regulacji legislacyjnych pod kątem rozwoju cyfryzacji Jednostek Samorządu Terytorialnego.
- CS\_1b (PB\_1): Rozpoznanie kontekstu ekonomicznego wykorzystywania środków unijnych.
- CS\_2 (PB\_2): Określenie barier w pozyskiwaniu wsparcia finansowego z funduszy unijnych oraz barier w rozwoju cyfryzacji Jednostek Samorządu Terytorialnego.
- CS\_3 (PB\_3): Oszacowanie skali wykorzystania funduszy własnych i unijnych wydatkowanych przez wielkopolskie Jednostki Samorządu Terytorialnego na rozwój cyfryzacji.
- CS\_4 (PB\_4): Ocena dynamiki i dalszego rozwoju cyfryzacji w Jednostkach Samorządu Terytorialnego w oparciu o doświadczenia dwóch perspektyw finansowych w kontekście aktualnych realiów politycznych.

W rozprawie przyjęto następujące **hipotezy rozprawy**:

- HG\_1: Wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania warunkuje dynamizację rozwoju procesu cyfryzacji Jednostek Samorządu Terytorialnego.
- HG\_2: Doświadczenie w wykorzystaniu funduszy z perspektywy 2007-2013 determinowało poziom absorpcji funduszy z perspektywy 2014-2020.

### **Podmiot, przedmiot oraz zakres czasowy i terytorialny badań**

Za **przedmiot pracy** przyjęto proces rozwoju cyfryzacji Jednostek Samorządu Terytorialnego, natomiast **podmiotem badań** były wybrane JST z województwa wielkopolskiego. **Zakres czasowy** rozprawy dotyczy dwóch okresów programowania, w które Polska była i jest zaangażowana: lat 2007-2013 oraz 2014-2020. Okres przed 2007 rokiem nie został wzięty pod uwagę ze względu na realny brak rozwiązań teleinformatycznych, możliwych do wdrożenia w JST.

### **Metody badawcze i struktura pracy**

Wśród metod badawczych zastosowanych w rozprawie można wyodrębnić dwie główne grupy:

- **w części teoretycznej** rozprawy – studia literaturowe dotyczące ustroju, finansowania i współczesnych koncepcji zarządzania w administracji państwowej,
- **w części empirycznej** pracy doktorskiej – wtórna analiza dokumentacji celem ustalenia charakteru i natężenia powiązań między zjawiskami – wielkością dotacji unijnych, wielkością wkładu własnego, wielkością gminy/miasta, stopniem rozwoju cyfryzacyjnego, analiza skupień metodą Warda, badanie pierwotne w formie wywiadów z urzędnikami i informatykami zatrudnionymi w JST.

Praca ma charakter teoretyczno-empiryczny. **Procedurę badawczą** rozprawy ilustruje schemat 1.



### Schemat 1. Procedura badawcza przyjęta w rozprawie

Źródło: opracowanie własne.

Poszczególne etapy badawcze zrealizowano w **pięciu rozdziałach pracy**. Pierwszy rozdział zawiera teoretyczne podstawy ustroju samorządów, ich finansowania i koncepcje

zarządzania w administracji publicznej. Przybliżona także została ewolucja koncepcji zarządzania wraz z charakterystyką ich wad oraz zalet.

W drugim rozdziale przedstawiona została **ewolucja działań na rzecz cyfryzacji instytucji publicznych w Polsce**. Zaprezentowane zostały instytucjonalno-prawne aspekty informatyzacji państwa na podstawie polskiej legislacji. Następnie przedstawiona została charakterystyka krajowych i regionalnych programów operacyjnych z dwóch głównych perspektyw dofinansowania (2007-2013 i 2014-2020) pod kątem wydatkowania środków unijnych na współfinansowanie procesu rozwoju cyfryzacji.

Rozdział trzeci poświęcony został **identyfikacji i systematyzacji czynników mających wpływ na rozwój cyfryzacji Jednostek Samorządu Terytorialnego**. Scharakteryzowane zostały stymulanty i destymulanty procesów cyfryzacji JST z punktu widzenia czynników prawnych (np. legislacja krajowa i europejska), makroekonomicznych (np. sytuacja społeczno-gospodarcza Polski, absorpcje unijne, krajowe polityki rozwoju), mikroekonomicznych (np. sytuacja finansowa urzędów), instytucjonalnych, jak również demograficzno-społecznych i psychologicznych.

Rozdział czwarty zawiera **statystyczną diagnozę i ocenę skali wykorzystania środków finansowych** przeznaczonych na rozwój cyfryzacji przez Jednostki Samorządu Terytorialnego województwa wielkopolskiego w podziale na dwie unijne perspektywy finansowe.

W piątym rozdziale pracy przeprowadzona została **badanie jakościowe procesów cyfryzacji**. W tym celu wykorzystano analizę skupień metodą Warda, która dzięki wyodrębnieniu jednorodnych grup jednostek samorządowych umożliwiła zdefiniowanie próby badawczej dla badania pierwotnego. Następnie zostało opisane i przedstawione badanie pierwotne. Na podstawie analizy jakościowej wywiadów zostały wyprowadzone konkluzje dotyczące procesu wnioskowania o środki unijne na cyfryzację oraz przyszłe działania urzędów w tym zakresie.

## **Rezultaty rozprawy i wnioski końcowe**

Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonych badań oraz poprzedzające je założenia wstępne, można stwierdzić, że cel rozprawy czyli ocena **rozwoju i dynamiki procesów cyfryzacji** w JST woj. wielkopolskiego w latach 2007-2020 został osiągnięty. W wyniku analizy przeprowadzonej w niniejszej pracy uzyskano odpowiedzi na wszystkie postawione pytania badawcze. Prawdziwość odpowiedzi została stosownie uzasadniona i poparta źródłami naukowymi oraz wynikami badań. W szczególności przeprowadzone badanie wtórne wykazało, że w większości badanych projektów mediana odsetka wysokości dofinansowania

przekracza 80% wartości całego projektu. Również badanie przeprowadzone wśród ankietowanych wykazuje subiektywną, **wysoką ocenę** wielkości dofinansowania realizowanych projektów. Wszyscy ankietowani podkreślali **wagę wsparcia unijnego w rozwoju informatycznym JST**, bez którego jednostki te nie „unosłyby ciężaru” finansowania projektów cyfryzacyjnych.

Można jednoznacznie stwierdzić, że temat podjęty w rozprawie ma ogromne znaczenie z punktu widzenia gospodarowania ograniczonymi własnymi środkami finansowymi Jednostek Samorządu Terytorialnego, a także ekonomizacją środków na cyfryzację otrzymanych z UE. Przeprowadzone badanie pierwotne wykazało bowiem istnienie **nieprawidłowości po stronie jednostek samorządowych** w długofalowym projektowaniu zmian w ich cyfryzacji. Brakuje wewnętrznej polityki prowadzącej do polepszania standardów w informatyzacji obsługi mieszkańców i pracy samych urzędników, jak również występuje zjawisko negatywnej selekcji w doborze kadry zatrudnionej w JST. Uczestniczący w badaniu pracownicy jednostek jako znaczącą barierę wskazali problemy ze zbyt rozbudowaną i trudną w prowadzeniu dokumentacją projektową. Problem ten zapewne udałoby się zminimalizować wprowadzając specjalnie do tych celów przeznaczony system informatyczny, który pozwoliłby na łatwiejsze zarządzanie samą dokumentacją i procesami przebiegu projektu. Wykazane w badaniu jakościowym braki w analizie potrzeb czy użyteczności projektu można zminimalizować wprowadzając elektroniczny system ankiet wśród pracowników JST lub samych obywateli. Prawdopodobnie władze nie mają świadomości, jak wiele zadań w ich jednostkach można by unowocześnić poprzez ich informatyzację.

Niestety badanie pokazało, że projekty cyfryzacyjne nie stanowią dużego odsetka wszystkich realizowanych projektów, choć ich liczba dynamicznie wzrasta wraz z upływem czasu. Prawdopodobnie jest to związane z prowadzoną polityką unijną oraz chęcią zaspokojenia innych potrzeb mieszkańców. Tutaj ważniejsze są lokalne potrzeby, związane z rozbudową infrastruktury drogowej, oświatowej czy zdrowotnej. Informatyzacja działalności urzędu jako instytucji, z którą typowy obywatel ma sporadycznie styczność, na pewno nie jest priorytetem. Ważnym i jednocześnie bardzo niepokojącym wynikiem badania jakościowego jest to, że wszyscy ankietowani zadeklarowali brak jakiegokolwiek kontroli użyteczności wdrażanych projektów. Ewentualna analiza tego zagadnienia wykonywana jest wyłącznie, jeśli tego wymagają zapisy projektowe. Uderzający niestety jest fakt, że w przypadku środków unijnych chodzi o to, żeby je zdobyć i wydać, a nie żeby je wydać mądrze.

Rozpatrując informacje wypływające z przeprowadzonych badań można stwierdzić, że obie przyjęte w rozprawie hipotezy zostały potwierdzone. Pierwsza z hipotez zakładająca,

że **wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania warunkuje rozwój i dynamizację procesu cyfryzacji Jednostek Samorządu Terytorialnego** została potwierdzona w przeprowadzonym badaniu jakościowym, w którym ankietowani zdecydowanie deklarowali, że bez funduszy unijnych jednostki administracji samorządowej nie dysponowałyby własnymi środkami na rozwój cyfryzacji.

Druga z hipotez zakładająca, że **doświadczenie w wykorzystaniu funduszy z perspektywy 2007-2013 determinowało poziom absorpcji funduszy z perspektywy 2014-2020**, również została potwierdzona. Badanie wtórne wykazało, że doświadczenie wraz z upływem czasu (lata 2007-2013 i 2014-2020) wzrastało i rósł:

- odsetek liczby projektów mających bezpośredni wpływ na cyfryzację,
- odsetek sumy wartości projektów mających bezpośredni wpływ na cyfryzację,
- odsetek dofinansowania z UE projektów związanych z cyfryzacją.

Należy także podkreślić wypełnienie luki badawczej w polskim piśmiennictwie, ze względu na brak publikacji z zakresu cyfryzacji Jednostek Samorządu Terytorialnego oraz badań związanych z realnym wykorzystaniem funduszy unijnych i ich materializacją w postaci rozwoju JST – tak jakościowym, jak i systemowym.

Pracę należy postrzegać w kontekście następujących aspektów ekonomii pozytywnej i normatywnej. Pierwsza część badania empirycznego stanowi odpowiedź na pytanie, jak jest? W tym znaczeniu została wypracowana nowa wiedza w kategorii *know-what*<sup>6</sup>, czyli wielowymiarowa diagnoza finansowania rozwoju cyfryzacji w wielkopolskich JST ze źródeł unijnych.

W drugiej części badania empirycznego nakreślona została odpowiedź na pytanie, dlaczego jest tak, jak jest? W tym znaczeniu stworzona zostaje nowa wiedza w kategorii *know-why*<sup>7</sup>. Wyniki tej części badania empirycznego wskazują w dużej mierze na bariery w rozwoju cyfryzacji, które wynikają z czynników społeczno-psychologicznych oraz braku dogłębnej analizy, która gdyby ją wdrożyć w przyszłości, przekładać się będzie na efektywność wdrażanych projektów, a co za tym idzie wpłynie na zwiększenie potrzeby i większą świadomość celu wnioskowania o środki na rozwój cyfryzacji.

Dwie opisane powyżej części kierują uwagę na potrzebę wprowadzenia rozwiązań, które wpłynęłyby na jakość i skuteczność przygotowywanych wniosków. **Potencjalną receptą**

---

<sup>6</sup> B. Lundvall, B. Johnson, *The Learning Economy*, w: "Journal of industry studies", 1(2), 1994. <http://doi.org/10.1080/13662719400000002>, s. 27.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 27.



**byłaby pogłębiona analiza potrzeb zarówno wewnątrz Jednostek Samorządu Terytorialnego, jak i wśród potencjalnych odbiorców usług – mieszkańców.** Należy zauważyć, że niemożliwe jest sformułowanie trafnej recepty bez stworzenia scharakteryzowanej powyżej diagnozy.

Podsumowując wyniki przeprowadzonych badań – mogą one stanowić dla przedstawicieli Jednostek Samorządu Terytorialnego podstawę do wprowadzenia zmian w zakresie polityki zarządzania całością realizacji projektów dofinansowywanych z funduszy unijnych tak, aby gospodarowanie ograniczonymi zasobami środków własnych gminy było efektywne i dawało wymierne korzyści dla lokalnych struktur, którymi są Jednostki Samorządu Terytorialnego oraz dla ich obywateli zamieszkałych na terenach gminnych.

Całość rozważań podjętych w rozprawie pozwala też odpowiedzieć na postawione piąte pytanie badawcze indagujące o **sens cyfryzacji w JST**. Istotą samej cyfryzacji jest usprawnienie procesu załatwiania spraw w Jednostkach Samorządu Terytorialnego. Unowocześnienie to pomaga obu zainteresowanym stronom, zarówno obywatelom, jak również samym urzędnikom. Przełomem okazał się wybuch pandemii COVID-19, który obnażył zacofanie większości JST w kwestii dostępu elektronicznego do realizowanych przez nie zadań. Gdyby cyfryzacja jednostek samorządowych rozwijała się na równi z rozwojem informatycznym życia codziennego, to porażka komunikowania się z JST w świetle kolejnych obostrzeń nie miałaby miejsca. Zatem cyfryzacja ma sens, żyjemy bowiem w czasach, w których staje się ona koniecznością, a nie tylko możliwością, koniecznością nie tylko finansową, ale i zarządczą.